联合国 S/2019/884



安全理事会

Distr.: General
15 November 2019
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2461(2019)号决议第 22 段和第 2472(2019)号决议第 33 段提交的，其中说明了上述决议的最新执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告介绍了 2019 年 8 月 5 日至 11 月 4 日期间索马里的主要事态发展以及 2019 年 5 月 1 日至 10 月 31 日期间与联索支助办有关的具体措施。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治动态

2. 10 月 1 日和 2 日，索马里联邦政府在摩加迪沙主办了索马里伙伴关系论坛。总理哈桑·阿里·海尔和副总理迈赫迪·穆罕默德·古莱德主持了论坛，希尔谢贝利、西南州和加尔穆杜格州等联邦成员州总统、贝纳迪尔州长以及来自 42 个国家和国际组织的代表参加。在论坛结束时通过的公报中，国际伙伴承认索马里在实施改革方面取得了成就和重大进展，同时指出，加强联邦政府与一些联邦成员州的政治合作将有助于加快进展。索马里领导人商定，政治合作是取得进一步进展的关键，将需要所有联邦成员州和联邦政府的领导人作出坚定的个人承诺。与会者核可了相互问责制框架，确定了联邦政府及其伙伴就 2020 年 12 月前在包容性政治、安全和司法、经济复苏和社会发展方面的具体优先承诺。这些承诺包括再次承诺在 2020 年年底或 2021 年年初之前举行选举，2019 年 12 月之前将选举法案通过为法律以及 2020 年 6 月之前完成宪法审查。

3. 虽然联邦政府与希尔谢贝利、西南州、加尔穆杜格州和贝纳迪尔地区行政当局保持了合作关系，但在恢复与朱巴兰和邦特兰领导人的政治关系方面进展甚微，后者未参加索马里伙伴关系论坛。缺乏联邦和各州领导人开展政治对话和决策的有效论坛继续阻碍在国家优先事项上取得进展。

19-19467 (C)   181119   181119



请回收



4. 9月21日，穆罕默德·"法马约"·阿卜杜拉希·穆罕默德总统将反贪委员会法案签署为法律，这是联邦政府包容性政治路线图中的一个关键基准参数。10月9日，法马约先生宣布联邦议会第六届会议在休会两个月后开幕。在开幕之前，10月1日，人民院议长和上院议长同意改善两个机构之间的合作。与此同时，摩加迪沙和该国其他地区的反对派人士，包括前总统，对即将举行的选举的筹备工作不足感到关切。他们声称，这种情况使其无法有效组织政党，并谴责联邦政府据称不愿允许反对党拥有政治运作空间。

5. 8月22日，朱巴兰独立选举和边界委员会着手在基斯马尤举行了总统选举。艾哈迈德·"马多贝"·穆罕默德·伊斯兰在具有争议的进程中再次当选，获得了74票中的56票。与此同时，8月22日和23日，反对派总统候选人阿布迪拉希德·穆罕默德·希迪格和阿布迪纳西尔·塞拉尔通过平行进程分别自称总统。联邦政府否认马多贝连任，并呼吁开展新进程，而邦特兰和加尔穆杜格行政当局及许多反对派政党以及肯尼亚政府均承认马多贝先生获胜。8月29日，联邦政府禁止国际航班直飞基斯马尤，并于9月22日下令飞往该市的所有航班须提前24小时申请授权。10月12日，马多贝先生在基斯马尤宣誓就任朱巴兰总统，出席仪式的包括前联邦总统和州总统、传统长老、邦特兰总统赛义德·阿卜杜拉希·穆罕默德·德尼以及肯尼亚议会代表团等。次日，两位反对派"总统"在基斯马尤举行了联合就职仪式。尽管我的索马里问题特别代表詹姆斯·斯旺和其他国际伙伴努力敦促妥协，截至本报告所述期间结束时，联邦政府与马多贝先生未恢复对话。

6. 在加尔穆杜格州，在联邦政府与"先知的信徒"组织谈判后，海尔先生于9月5日在杜萨马雷卜发起了和解会议，代表全州11个部族的720多名代表参会。9月16日结束时，会议就建立包容性行政当局的模式达成了共识。10月8日，内政、联邦事务与和解部宣布设立一个13人技术委员会，负责执行与选举议员有关的程序。然而，10月22日，加尔穆杜格州首席部长穆罕默德·阿里·哈桑任命了另外一个11人委员会，理由是联邦政府据称违反此前协议。

7. 9月7日至14日，海尔先生和西南州总统 Abdiaziz Hassan Mohamed "Laftagaren"访问了拜多阿、拜州、胡得杜尔、巴科勒州和下谢贝利的马尔卡，就安全、社会经济挑战以及联邦政府与州当局的协作问题同地方行政当局和族群接触，促进和解与对话。10月5日和6日，在拜多阿，内政、联邦事务和和解部促成了一次全州社会和解会议，不同族群的传统长老参会。

8. 8月17日，德尼先生根据州宪法任命了包括2名妇女在内的9名成员进入邦特兰过渡选举委员会，举行地方选区选举。9月15日至17日，举行了邦特兰投资论坛，数百名来自当地和外国企业的与会者、联邦政府代表以及外交官和知识分子与会。宣布的投资金额超过3亿美元。与会者强调需要为邦特兰制定一项投资法，便利和保护国际投资。

9. 在"索马里兰"，一项修订选举法和将索马里兰国家选举委员会成员从7人增至9人的动议受挫，随后穆斯·比希·阿卜迪总统说服反对党在7名成员基础上推进议会选举进程。10月6日，在与部族长老谈判后，阿卜迪先生赦免了 Saciid Cawil Caare 上校领导的所有民兵成员，此人2018年5月逃离了"索马里兰"军队。

10. 8 月 29 日，在摩加迪沙，8 月 22 日接受法马约先生任命的奥马尔•“费里希”•穆哈茂德•穆罕默德就任贝纳迪尔地区行政当局州长兼摩加迪沙市长。

11. 国际法院应肯尼亚政府的请求，将肯尼亚与索马里海上边界争端听讯先从 2019 年 9 月 9 日推迟到 11 月 4 日，后推迟到 2020 年 6 月 8 日。

B. 安全动态

12. 在本报告所述期间，安全局势仍然动荡。8 月和 9 月记录了共计 109 起武装冲突事件和 132 起恐怖主义事件，而 2018 年同期有 142 起武装冲突事件和 132 起恐怖主义事件。青年党依然是暴力行为的主要实施方，暴力行为包括袭击政府设施和人员、安全部队、国际伙伴驻留人员以及酒店和餐馆等公共场所。

13. 2019 年，对青年党目标展开了更多的空袭，特别是在下谢贝利和下朱巴，使青年党分子从较偏远地区转至城市中心。

14. 索马里在下谢贝利领导发动进攻行动，夺回了青年党此前控制的城镇。然而，青年党将其力量转至其他地点，同时保持了袭击收复区的关键能力。虽然青年党的行动重点仍是摩加迪沙，但该团体依旧活跃在下谢贝利和中谢贝利各县。9 月 30 日，对欧洲联盟索马里培训团驻摩加迪沙巡逻队的自杀车辆装载简易爆炸装置袭击造成了人数未经证实的平民伤亡。在中谢贝利，若干非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的布隆迪士兵在 9 月 4 日与青年党的冲突中丧生，而青年党 9 月 8 日和 10 月 14 日的袭击导致两名副州长丧生。

15. 在下谢贝利，青年党使用了打了就跑战术，对索马里国民军和非索特派团驻地动用简易爆炸装置并发动更持久、更大规模的袭击。8 月 14 日，青年党使用迫击炮和两个车载简易爆炸装置对奥代格莱前沿行动基地实施了持续数小时的大规模地面袭击。索马里和非索特派团部队伤亡惨重，但坚守阵地，击退了青年党作战人员。9 月 22 日，青年党在一次复合式袭击后占据 Ceel Saliini 行动阵地两个小时，造成若干人员伤亡和物质损失，据报劫持了一些人质。联索支助办迅速反应，后送了伤亡人员。9 月 30 日，青年党对巴莱多格莱训练设施发动了一次未遂复合式袭击。没有人员伤亡报告。

16. 5 月 1 日至 10 月 12 日，索马里国民军在全国各地遭遇了 99 起涉及使用简易爆炸装置的袭击，比 2018 年同期的 83 起有所增加。袭击造成 66 人死亡，110 人受伤。同一期间，非索特派团遭遇了 73 起涉及使用简易爆炸装置的袭击，造成 21 人死亡，34 人受伤。

17. 朱巴兰选举进程期间没有发生重大安全事件，但安全局势仍然紧张。由于联邦政府和“先知的信徒”组织在非索特派团的支持下作出了联合安保安排，加尔穆杜格州和解进程期间没有发生重大安全事件。

18. 邦特兰和“索马里兰”之间的索勒和萨纳格等争议边界地区的局势依然紧张，双方支持团体之间发生了若干武装冲突。8 月 22 日，“索马里兰”陆军上校亚辛•“古雷”•奥斯曼•萨拉赫率领最后一个瓦尔桑盖利部族营叛逃到邦特兰，并称被“索马里兰”行政当局边缘化。10 月 14 日，Mustafa Said Toor 中校率领的

同样来自瓦尔桑盖利部族的约 150 名“索马里兰”士兵据报叛逃到邦特兰。这是 2019 年的第三次大规模叛逃到邦特兰的事件。在萨纳格州的 Ceel Afwayn，9 月 18 日再次爆发了伊萨克 Habar Yunis 与 Habar Jeclo 小部族之间的暴力行为，并造成人员伤亡。

19. 10 月 13 日，联合国和非索特派团营地所在的 Aden Abdulle 国际机场区遭遇了 9 枚迫击炮弹袭击。6 枚炮弹落在联合国大院，造成 8 人受伤，其中包括 1 名联合国工作人员和 3 名非索特派团人员。青年党声称对袭击负责。

20. 在本报告所述期间，没有记录归于伊拉克和黎凡特伊斯兰国支持者的安全事件，表明他们今年的活动继续减少。

C. 经济动态

21. 索马里仍然有望达到世界银行和国际货币基金组织(基金组织)的重债穷国倡议所述债务减免决策点。9 月，在亚的斯亚贝巴，索马里当局和基金组织对基金组织第四次工作人员监测的规划进行了第一次审查，规划期间为 2019 年 5 月至 2020 年 7 月，涉及国内收入调集、公共财政管理、金融部门稳定以及打击洗钱和资助恐怖主义行为框架的遵守情况。审查认定所有结构性基准参数均已达标。

22. 在 10 月 18 日世界银行和基金组织在华盛顿特区举行的年度会议上，索马里的债权国乐观认为，应可在 2020 年春季会议之前清偿欠款。海尔先生强调了国际金融机构重新帮助索马里推进该国政治和社会凝聚力的价值。

23. 10 月 27 日，法马约先生将收入管理法案签署为法律，这是第四次工作人员监测的规划的基准参数，也是增加国内收入的关键工具。

三. 支持建设和平和国家建设努力

A. 建立一个正常运转的联邦国家

1. 深化联邦制

24. 在第四次工作人员监测的规划审查之后，联邦和各州财政部长 9 月 14 日汇聚亚的斯亚贝巴，在基金组织、世界银行和欧洲联盟组织的研讨会上讨论索马里债务减免。部长们表达了在财务管理系统改革和财政联邦制方面加强合作的共同意愿和承诺。与此同时，9 月 17 日，联邦财政部长宣布向联邦成员州及贝纳迪尔地区行政当局发放 600 万美元。

2. 宪法审查

25. 9 月 15 日至 17 日，宪法事务部、议会监督委员会及独立宪法审查和执行委员会举行了会议，评估宪法审查进程的前进方向。各实体就联合实施的时间表和一套基准达成了广泛共识，其中包括在联邦成员州举行协商，以便在 2020 年 6 月前完成审查。他们呼吁联邦和各州领导人就需要政治对话的宪法问题达成有效协议，并强调了共识和妥协的必要性。在索马里伙伴关系论坛上，联邦政府承诺通

过相互问责制框架就未决宪法问题与包括联邦成员州领导层在内的主要利益攸关方进行有效对话。

3. 预防和解决冲突

26. 在朱巴兰选举之前，我的特别代表与其他国际伙伴一道，与马多贝先生、朱巴兰独立选举和边界委员会、其他总统候选人以及联邦政府领导人接触，敦促各方作出必要让步，商定单一和包容性选举进程并确保避免诉诸暴力。我的特别代表继续开展了外联努力，与各方接触，并鼓励对话，以解决进程结束后的政治僵局。

27. 在加尔穆杜格州，总理在 Xeraale 和 Huurshe 的 Dir 族群两个冲突群体之间进行调解，开展促进该州和解与选举进程的努力。9 月 4 日，双方部族长老就奠定持久和平基础的原则达成一致，并成立了促进执行协议的联合和平委员会。在希兰州，住在马塔班的哈瓦德尔和哈巴尔吉迪尔小部族长老 7 月 17 日商定的停火得以继续维持，没有新的暴力事件。

4. 支持普选

28. 受权审查选举法案的议会特设委员会与所有联邦成员州和贝纳迪尔的利益攸关方进行了协商，预计将在 11 月中旬向议会提交建议。邦特兰领导人表示将就法案提供书面立场文件。在摩加迪沙，全国独立选举委员会以及联索援助团和联合国开发计划署(开发署)综合选举支助小组提出了供特设委员会审议的建议，包括修订选举法案和时间表，使全国独立选举委员会能以最高效和最具成本效益的方式举行选举。内阁 5 月向议会提交的政党法修正案仍在人民院议长手中，尚未提交一读。

29. 9 月 18 日，内部安全部长任命了一个由 16 个实体组成的全国选举安保工作队，其中包括联邦和各州安全部队、内部安全部、非索特派团、全国独立选举委员会及联合国实体，工作队将由索马里警察部队警察局长领导。非索特派团、联索援助团和开发署及联索支助办编制了选民登记联合安全概念草案，供工作队审议。10 月 10 日，建设和平基金核准了两个项目，每个项目 250 万美元，用以支持工作队的联合行动中心和选举争端解决机制。

30. 全国独立选举委员会理事会暂时批准了贝纳迪尔、西南州、希尔谢贝利和加尔穆杜格州潜在选民登记地点的细化名单，并将提交选举安保工作队审查。由于邦特兰和朱巴兰与联邦政府之间存在政治分歧，上述两个联邦成员州的潜在选民登记地点确定工作被搁置。

B. 共有问题

1. 性别平等和增强妇女权能

31. 索马里女性领导人和活动家的持续努力促成了 8 月选举进程期间朱巴兰议会中女性议员人数增加，从共 74 席中的 3 席(4%)增加到 8 席(11%)。

32. 8 月 14 日，我的特别代表会见了摩加迪沙的妇女民间社会领导人，讨论了使妇女有效参与全国选举的方法。9 月 13 日，在妇女和人权发展部在拜多阿召开的

一次会议上，海尔先生承诺让妇女参与政治和选举进程，包括采用特别配额、促进和保护妇女权利并确保 250 名职业妇女加入公共劳动队伍。10 月 8 日，我的特别代表会见了女性商界领袖，讨论她们在国民经济中的重要作用。

33. 8 月 20 日至 22 日，索马里全国记者联合会和索马里工会联合会与妇女和人权发展部协作，在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，就如何推动促进性别平等的新闻工作举行了第一次会议，为报道全国选举的媒体提出了关键建议。9 月 4 日，妇女和人权发展部在联索援助团的支持下，为联邦成员州和“索马里兰”的妇女、学生和民间社会代表举办了一次会议，讨论如何在海事部门为妇女提供更多的机会。此外在 9 月，该部还与妇女署协作，开始制定国家行动计划，采取全面一致的方法在索马里执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议。

34. 10 月 23 日，常务副秘书长在以妇女、和平与安全为主题的非洲联盟-联合国联合代表团访问非洲之角期间访问了摩加迪沙。她与总理和内阁、妇女民间社会领袖和联合国国家工作队举行了会议，讨论如何支持增强妇女的政治、社会和经济权能。

2. 增强青年权能

35. 8 月 12 日，索马里各地庆祝国际青年日，拜多阿、贝莱德文、杜萨马雷卜、加罗韦、基斯马尤、摩加迪沙和哈尔格萨举行了活动，其中包括招聘会和青年牵头的活动，例如在摩加迪沙周边的境内流离失所者营地的社区清洁活动、哈尔格萨的献血运动和加罗韦的植树活动。同一天，成立了性别均衡、具有多元地域代表性和专门知识的联合国索马里青年咨询委员会，就青年相关政策和方案向联合国驻索马里领导层提供咨询意见。

36. 在捐助方和建设和平基金的财政支持下，联合国各实体继续执行青年就业联合方案。联合国工业发展组织为受雇修缮和恢复公共资产和关键基础设施的 500 多名索马里青年提供了职业、技术和生计培训。在摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿，384 名无业和无技能青年(包括 178 名妇女)参加了开发署提供的为期三个月的太阳能电池板安装、维护和创业培训，并在培训后创办了 16 家太阳能微型企业，为 48 名青年提供了自营职业。开发署还为 40 名残疾青年提供了信息和通信先进技术培训，以提高就业技能。

37. 为了通过体育推动反对有害性别规范的宣传，联合国人口基金(人口基金)支助了 9 月 15 日至 20 日在基斯马尤举行的女子篮球锦标赛。这次锦标赛提高了民众对性别暴力、童婚和残割女性生殖器的认识。人口基金还为将于 11 月 12 日至 14 日在内罗毕举行的国际人口与发展会议之前的国家协商提供了支持，联邦政府在协商中承诺到 2030 年消除性别暴力和残割女性生殖器做法并降低孕产妇死亡率。

C. 发展协调

38. 索马里伙伴关系论坛通过了一套伙伴关系原则，将其作为相互问责框架的组成部分，以支持联邦政府及其伙伴的承诺。这套原则涵盖自主权、一致性、协调

和使用国家系统等援助实效方针、对非政府组织的监管以及性别、环境和气候变化等共有领域。

39. 9 月 26 日，内阁批准了第九个国家发展计划，其中规定了 2020-2024 年期间的优先发展重点。该计划经各部委、联邦成员州、发展伙伴和其他行为体参与的协商进程商定。

40. 应联邦政府要求，目前正在开展协商进程，以完善和精简援助架构，从而使其结构更好地与新的国家发展计划支柱对接，加强联邦成员州的参与并促进循证决策。

四. 人权和保护

A. 人权

41. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 124 名平民伤亡，其中 50%由青年党造成，18%由国家安全部队造成，24%由身份不明的行动体造成，8%由部族民兵造成。宣判了 8 项死刑，执行了 4 项死刑。

42. 共有 15 名记者被捕。其中，3 人在邦特兰、5 人在“索马里兰”、5 人在贝纳迪尔、1 人在朱巴兰、1 人在希尔谢贝利。哈尔格萨的一个私营电视台被关闭，邦特兰的一个在线媒体网站的互联网接入被暂停。哈尔格萨地区上诉法院维持了对一名记者为期三年零六个月监禁的原判。西南州、朱巴兰和邦特兰颁布了限制言论自由和和平结社自由的措施，例如违反邦特兰媒体委员会的规定，强制要求媒体向邦特兰行政当局注册。

43. 8 月 6 日，索马里成为《残疾人权利公约》的第 180 个缔约国。9 月 26 日，为了推动对《公约》执行工作的支持，妇女和人权发展部与联合国人权事务高级专员办事处在人权理事会第四十二届会议期间共同主办了一次关于残疾人权利的会外活动。10 月 13 日，该部启动了关于残疾人法案草案的全国协商。

44. 9 月 16 日，索马里向儿童权利委员会提交了第一份报告。妇女和人权发展部完成了与联邦和州级利益攸关方就儿童权利法案草案进行的协商。

B. 遵守人权尽职政策的情况

45. 联索援助团继续支持执行各种人权尽职政策缓解措施，包括提供技术咨询、起草方案以及向联合国实体、索马里安全部队和非索特派团提供培训。联索援助团还对索马里国民军的两个营开展了人权评估，这两个营的人员以前曾接受过关于人权和国际人道法的部署前培训。8 月和 9 月，联索援助团为摩加迪沙的爆炸物处理队提供了人权培训。

46. 8 月 21 日，在联合国和联邦政府人权联合方案的支持下，根据关于预防和应对侵权行为的人权尽职政策框架中确定的措施，妇女和人权发展部与各部委和机构的代表举行了磋商，制定保护平民的政策。

47. 10 月 10 日，联合国-非索特派团人权尽职政策联合工作组讨论了如何加强预防和处理平民伤亡的措施，包括精简非索特派团调查委员会、筹集惠给金以及对非索特派团空中资产使用跟踪装置。

48. 为了使非索特派团的培训符合联合国标准，联索支助办为来自非索特派团所有部队和警察派遣国的 224 名人员提供了培训员培训。编写了一份培训手册作为部署前指南，其中涵盖人权尽职政策培训要求等必修专题。联索支助办还建立了定期访问各国首都的机制，监测和评价部队和警察派遣国开展的部署前培训。

C. 儿童与武装冲突

49. 武装冲突中严重侵犯儿童行为国家监测和报告任务组核实了影响 335 名儿童(包括 265 名男童和 70 名女童)的 521 起严重侵害事件、2 起袭击医院事件、22 起袭击学校事件和 6 起拒绝人道主义准入事件。共有 129 名儿童被冲突当事方招募和使用，130 名儿童被绑架，98 名被杀害和致残，34 名遭遇性暴力。这些侵害事件是青年党(53%)、联邦和州武装部队(29%)以及不明身份的武装分子和部族民兵(18%)所为。影响 34 名男童的 16 起剥夺自由事件是索马里警察部队和索马里国民军所为。共有 888 名儿童(758 名男童、130 名女童)脱离了武装部队和武装团体并被移交给联合国儿童基金会(儿基会)合作伙伴以恢复正常生活，并最终重返社会。

50. 9 月 15 日，联索援助团支持国防部组织了一次圆桌会议，力求通过关于儿童与武装冲突问题的路线图，以加快执行现有行动计划。国防部长和司法部长出席了圆桌会议，指出了联邦政府及其伙伴为加强儿童保护而采取的措施，并确定了需要进一步改进的关键领域。建设和平基金为儿基会和联索援助团核准了 200 万美元，用于支助索马里儿童兵重返社区。

51. 10 月 27 日至 30 日，我的儿童与武装冲突问题特别代表比西尼娅・甘巴・德波特希特访问了索马里，与国家和国际伙伴讨论加强儿童保护和处理严重侵犯儿童行为的机制。她见证了国防部长签署加快执行儿童保护行动计划的路线图。

D. 防止性暴力和性别暴力

52. 9 月 11 日，联索援助团和开发署协助为女议员、律师和民间社会举办了一次讲习班，以审查索马里的性别公正彩色编码系统，这是用于评估国家法律框架是否保障法律面前平等并防止性别暴力的一项工具。讲习班查明了性犯罪法案和家庭法等未决立法内容。

53. 9 月 16 日至 17 日，联索援助团在摩加迪沙对刑事调查部门的 24 名检察官、法官、警察和调查人员(包括 6 名女性参加者)进行了培训，培训内容是调查冲突中的性暴力以及针对儿童的罪行，以期加强司法系统起诉和判决性犯罪和性别犯罪案件的能力。10 月 10 日，关于取缔残割女性生殖器做法的法案被提交内阁讨论。

五. 人道主义状况

54. 大雨季降水晚而且不稳定导致谷物收成比平均水平低 70%，这是自 1995 年开始数据收集以来最差的收成。2019 年大雨季的降水量是 30 年来第三少的一年，上一年的雨季降水量亦低于平均水平。连续第二年较干旱的雨季对尚未从 2016/17 年长期干旱影响中恢复的本已脆弱的粮食安全形势构成了威胁。

55. 由于粮食无保障、高发病率、低治疗率和不良护理做法等多种因素的共同影响，大范围严重营养不良持续存在。需要立即扩大特定的营养应急措施，因为估计将有 100 万儿童遭遇重度营养不良。预计 2019 年 7 月至 2020 年 6 月期间将共有 18 万儿童面临重度营养不良。需要提供综合干预措施，支持康复并防止岌岌可危的索马里民众的营养状况恶化。

56. 干旱的影响以及旷日持久的武装冲突和人道主义准入障碍加剧了保护工作面临的挑战，特别是对妇女和儿童而言，因为很多家庭失去了社会安全网和应对能力。2019 年迄今，超过 30 万民众因干旱和冲突而流离失所，而全国已有 260 万境内流离失所者，他们继续面临被驱逐、边缘化和排斥的严重风险。

57. 联合国粮食及农业组织 9 月 2 日发布的最新粮食安全分析显示，尽管业务环境面临挑战，但索马里的人道主义系统是有效的。迅速为干旱影响应急计划提供的财政捐助使援助机构得以扩大早期响应措施。截至 9 月，向处于粮食无保障危机阶段和紧急阶段的 200 多万民众提供了援助。需要立即提供捐助，以便向目前预计到 2019 年 12 月面临严重粮食无保障的 210 万民众提供援助。到 10 月底，人道主义应急计划有 71%的资金到位。保健、水、环境卫生和个人卫生等关键群组的资金仍然不足。秘书处人道主义事务协调厅正与地方当局和伙伴合作，扩大应对措施。

58. 小雨季在 9 月初开始。该国许多地区和埃塞俄比亚高原普降中到大雨。这导致索马里的谢贝利河和朱巴河这两条主要河流爆发洪水，数万人因此流离失所，尤其是在希兰州贝莱特文。

59. 9 月 11 日和 12 日，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马克•洛科克访问了索马里，与世界银行高级官员和主管建设和平支助事务助理秘书长奥斯卡•费尔南德斯-塔兰科一道呼吁持续提供资金，保护最近在消除饥饿方面取得的成果。他重申联邦政府恢复和复原力框架的重要性，指出该框架是打破索马里人道主义危机周而复始的工作核心。设立了迅速扩大救生和生计应对措施的机制，包括编制大额现金方案、扩大与经审查的当地执行伙伴的伙伴关系、改善与当局和受影响人口的互动协作。

60. 人道主义工作继续面临业务挑战。今年迄今为止，索马里各地记录了约 68 起针对人道主义行动的暴力事件，其中 12 名人道主义工作者丧生，5 人受伤，11 人被绑架，18 人被逮捕或临时拘留，3 人因涉嫌违法被当局驱逐。官僚主义制约和后勤基础设施匮乏继续妨碍人道主义机构为需要帮助的民众提供援助的能力。在

加强人道主义援助交付工作方面，人道主义国家工作队正在执行 5 月通过的准入战略，指导与当局和冲突各方的互动协作。

六. 全面安全办法

61. 索马里伙伴关系论坛审查了采取全面安全方法执行过渡计划的进展情况。与会者承认，安全改革正在进行，收复和稳定曾被青年党控制的领土的行动取得了成功，社会服务的提供增加，一些地区在实现地方和解方面取得了进展。联邦政府致力于成功完成目前的安全行动、对青年党采取进一步行动并完成安全、司法和人权机构的优先改革。会议商定，2020 年将共同确定这些工作的重点，确保所有利益攸关方在商定地点开展工作和投入资源，以便更有效地将安全工作主导方从非索特派团过渡为索马里。国际伙伴致力于支持组建符合人权的安全部队，稳定新收复区并进行关键的安全部门改革，包括人力资源改革和工资改革。

A. 业务活动

62. 索马里在下谢贝利领导的当前军事行动仍是联邦政府过渡工作的重点，并在 9 月得以夺回青年党控制的奥代格莱镇。军事、警察、法治和稳定活动之间的协调和规划得到改善，向下谢贝利收复区部署了 100 多名索马里警察部队的达拉维什警员。内政、联邦事务与和解部和西南州当局牵头协调在收复区的稳定工作，捐助方为各项活动提供了支持。

63. 然而，青年党在奥代格莱、Bariirre 和 Ceel Saliini 对索马里安全部队和非索特派团发动的反击表明，在捍卫收复区和保护民众免受恐吓和报复性暴力方面存在挑战。这些地区的持续动荡也阻碍了稳定举措的开展，而且预计小雨季的到来还将导致后续阶段工作的进一步延误。

64. 在筹集充足的资源和建立适足的武装力量方面遇到的挑战是稳定执行过渡计划的障碍。索马里国民军难以实现每月组建一个 300 至 350 人的步兵营这一目标。组建用于战斗和“防御”的索马里安全部队的工作进展缓慢，令人持续关切在下谢贝利维持过渡行动和开展未来行动的前景。

B. 机构能力建设

65. 8 月 7 日，总理办公室和内部安全部共同主持了安全部门治理联合方案指导委员会的首次会议，参加会议的有国防部和各联邦成员州的安全部以及贝纳迪尔地区行政当局，会议旨在核准新启动的开发署和联索援助团安全部门治理联合方案的工作计划和预算，支持落实索马里的国家安全架构。

66. 8 月 29 日，187 名警官在乔哈尔完成基础训练后毕业并被部署至整个希尔谢贝利，包括从非索特派团前沿行动基地过渡为派出所的瓦尔希赫。正在对 400 名警察新兵开展基础训练，他们毕业后将增援最近部署至下谢贝利收复区的 100 名联邦达拉维什警察。联合国在非索特派团警察的支持下实施了联合警察方案，对分配给加勒卡约联合警察部队的 100 名来自加尔穆杜格和邦特兰的警察进行了复习培训，并按照首都安全计划，为在摩加迪沙主要入境点修建 6 个检查站提供了

资金。在合作伙伴的支持下，内部安全部制定了达拉维什警察部队概念，以界定联邦和州达拉维什警察的作用和职能，包括指挥与控制、培训和维持的流程。

67. 8 月，联索援助团、国际发展法组织和其他伙伴根据联合司法方案，支持司法部起草了关于将青年党和与青年党有关联的高风险被拘留者案件从军事法院转至民事法院的待决问题路线图。

68. 9 月 28 日，索马里最高法院开始为联邦和州法院的 36 名法官和检察官开展为期 26 周的培训员培训方案，该方案在全球法治协调中心的支持下制定，旨在解决 6 月完成的一项培训需求评估所发现的差距。

69. 10 月 12 日至 14 日，联索援助团、国际海事组织和欧洲联盟索马里能力建设特派团支持联邦政府成立了索马里海事管理局，并开展该国国际海事法律合规、船舶登记、船员认证工作和建立海上救援协调中心。

70. 9 月 30 日至 10 月 8 日，地雷行动处在拜多阿向共计 120 名索马里国民军人员提供了提高爆炸物危险认识的培训。8 月 4 日至 9 月 4 日，地雷行动处还就在联邦和州一级减少爆炸物威胁向四个索马里警察部队简易爆炸装置处理小组提供了培训。

C. 支援活动

71. 9 月 30 日，内政、联邦事务与和解部与各州对应部门召开了国家稳定会议，会议重点指出了在执行瓦达吉尔地方治理问题国家框架方面取得的进展。在希尔谢贝利，内政部在沃谢赫完成了第一个地区委员会的组建工作。正在朱巴兰、西南州、希尔谢贝利和加尔穆杜格州组建另外 17 个地区委员会。

72. 联索援助团和国际移民组织继续为联邦政府处理脱离接触作战人员的国家方案提供支持。截至 10 月中旬，三个面向低风险男性青年党叛逃者的康复中心分别在摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤为 86 名、51 名和 110 名叛逃者提供了支助。9 月，西南州和朱巴兰开始在拜多阿和基斯马尤建造两个康复中心，以满足低风险女性青年党叛逃者及其受扶养人的需要。在一次关于采取全面安全办法防止和打击暴力极端主义的会议上，讨论了女性在青年党中的复杂角色。会议重点指出了各种研究倡议关于青年党女性成员的招募、角色和职责、女性叛逃及女性对男性叛逃的重要影响的结论。

七. 联合国索马里支助办公室对非洲联盟驻索马里特派团和索马里国民军的支助

A. 支援非洲联盟驻索马里特派团的行动

73. 7 月，联索支助办和非索特派团启动实施了一项方案，以加强 21 个前沿行动基地的安全和设施，其中要求改善周边安全，包括安装自动道闸。截至 10 月 31 日，非索特派团 1 区的两个前沿行动基地已得到翻修。

74. 8月，联索支助办支持向杜萨马雷卜部署了一支由150名吉布提特遣队士兵和70名埃塞俄比亚特遣队士兵组成的非索特派团部队，在加尔穆杜格和解进程期间提供进一步的安全保障。

75. 5月至9月，联索支助办为234名非索特派团人员实施了医疗和伤员后送。联索支助办还为31名非索特派团人员提供了战场伤亡和疾病治疗能力建设方案，包括指导和培训。

76. 为了提高问责、效率和透明度，联索支助办完成了对所有非索特派团特遣队所属装备的季度检查，其中包括自我维持类别。检查发现，埃塞俄比亚、尼日利亚和塞拉利昂的特遣队以及乌干达的军事特遣队履行了90%的自我维持承诺。其他部队和警察派遣国的履行率较低或未承担自我维持责任。7月和8月，来自联索支助办和非索特派团的特遣队所属装备专家访问了所有派遣国首都，就建设自我维持能力提供指导，并提高对其重要性的认识。

77. 联索特派团继续对非索特派团接收的燃料进行性能指标追踪，并采取监测措施，确保燃料消耗符合设备技术规格和性能用途。作为成果，4月至9月期间的燃料费用比前6个月期间减少401 336美元。

78. 联合国支助非索特派团信托基金的当前余额为350万美元，用于雇用掌握非洲联盟和非索特派团内部缺乏的技能的人员，并为特派团辅助部队购置设备。信托基金还用于向乌干达支付180万美元，偿付2012年2月之前的敌对行动中损失的装备。联合国和非索特派团正在制定一项旨在获得更多捐款的联合倡议。

79. 联索支助办通过执行能力建设方案，提高了非索特派团和索马里安全部队在安全通信和公开来源情报方面的效能。此外，联索支助办在非索特派团所有六区总部设立了区域信号学院，并在7月至10月期间培训了1 142名非索特派团人员和28名索马里安全部队人员。

80. 联索支助办为700多名非索特派团人员和联合国警卫队人员提供了有关节水、废弃物管理、节能和污染预防的环境管理培训。完成了对联合国和非索特派团在摩加迪沙和非索特派团各区的设施的环境审计，以确保遵守环境政策。

81. 地雷行动处在联索支助办的支持下，继续支持非索特派团开展安全行动和稳定工作，就专用设备使用、爆炸物嗅探犬、社区联络干事和爆炸物清理小组提供咨询、分析、培训和指导。5月1日至10月31日，地雷行动处向3 209名非索特派团士兵提供了培训，提高发现和销毁简易爆炸装置以及在威胁环境中安全行动的能力。地雷行动处部署了17个小组，利用34只嗅探犬在各区搜查了108 922件行李、205 365部车辆、176座建筑物、223 899平方米建筑区域和14 837 990平方米开放区域，为战略基础设施的安全保障作出了贡献。地雷行动处还支持了特派团辅助部队的车队运输，在摩加迪沙至各区以及各区内部运送用品和设备。

B. 支援索马里国家武装部队行动

82. 联索支助办向非索特派团和索马里安全部队在下谢贝利和中谢贝利的联合行动提供的支援包括提供168 000公升燃料、833吨口粮以及防御工事器材、帐

篷、储水罐和外地通信器材等其他材料，以协助有效行动并确保互操作性。联索支助办派出 37 次空中医疗航班后送了 113 名索马里安全部队伤亡人员，并提供了人员和设备的空运支援。

83. 8 月，索马里安全部队请求联索支助办为下谢贝利和中谢贝利的联合行动提供进一步协助，包括开展行动管理、指挥控制、部队保护和网络安全以及情报、监测和侦察方面的培训，联索支助办目前正就此制定必要的培训方案。

84. 联合国、非洲联盟和索马里联邦政府起草了一份三方谅解备忘录，内容涉及联合国向索马里安全部队提供后勤支助，包括通过非索特派团提供援助。预计将于 2019 年 12 月缔结备忘录草案，其中包括关于监测和加强相互问责的机制的协议。

85. 截至 9 月 30 日，联合国索马里安全部队信托基金余额为 530 万美元。按照每月平均支出 120 万美元计算，当前资金预计将维持到 2020 年年初。联合国和联邦政府正在制定一项旨在获得更多捐款的联合倡议。

八. 联合国在索马里的派驻力量

86. 联合国各实体继续在索马里的下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙。截至 10 月 30 日，索马里全境部署了 683 名国际工作人员和 1 364 名本国工作人员。

87. 作为 1 月 1 日摩加迪沙的联合国大院遭遇迫击炮袭击后采取的一项措施，联索支助办继续在摩加迪沙以及联合国各办事处和非索特派团区总部各地逐步安装反火箭炮、火炮与迫击炮系统以加强营地安全，已在基斯马尤完成一个试点项目。系统安装完成之后，将减轻间接瞄准射击系统武器的威胁。

88. 联索援助团和联索支助办继续与索马里当局协商，以应对违反 2014 年与联合国签署的特派团地位协定而征收税款和其他费用所带来的挑战。特别是，拒绝向联合国国际承包商和未持通行证的联合国人员发放免费签证和工作许可对联合国执行任务和交付方案的能力产生了负面影响。在抗议后支付的税款和其他费用继续给联索支助办预算带来沉重负担，减少了用于法定支助的资金。

89. 为了贯彻秘书长的全系统性别均等战略，联索支助办与联索援助团协商制定了促进性别均等的特派团一级执行计划。执行计划涵盖特派团性别平等事务干事和全特派团 15 个性别平等问题协调人网络。尽管业务环境具有挑战性，截至 9 月，42%的联索援助团工作人员和 26%的联索支助办工作人员是女性。

九. 意见

90. 10 月，索马里当局在索马里伙伴关系论坛上重申了对国家建设的承诺。我欢迎明确界定和商定截至 2020 年 12 月的发展轨迹，并在政治改革、安全与稳定以及经济复苏和发展领域提出优先目标和时间表。这是一项雄心勃勃的议程，按时实现议程亟需联邦政府和联邦成员州在国际社会的支持下协同努力。

91. 联邦政府与所有联邦成员州的政治合作是重中之重，必须重启。持续政治僵局是取得进一步进展的主要障碍，并危及索马里伙伴关系论坛商定的计划。我再次呼吁该国领导人恢复对话，将强有力的个人承诺转化为集体努力，力争实现可持续进展，在协商一致和妥协的价值观基础上，以索马里人民利益为本，努力解决所有未决问题。

92. 联邦成员州内部的政治动态和选举进程也影响联邦与各州之间的关系。这些区域进程必须有助于地方和解，推动各级政府重新协作并统一目标。我赞扬联邦政府领导人在加尔穆杜格州和西南州开展的外联工作。在加尔穆杜格州，各方必须加倍努力，确保包容性对话与和解实现广泛接受的选举进程，并组建基础广泛的州级政府。在西南州，需要继续努力完成和解工作，并落实商定的决定。在朱巴兰，经历艰难的选举进程之后，各方现在必须本着妥协与和解精神，在不诉诸暴力的前提下，迅速重启对话并探索前进道路。

93. 这一点尤为重要，因为联邦政府和联邦成员州目前在许多领域的技术合作表明能够取得进展。我赞扬联邦政府领导人努力改善公共财政管理并通过协商进程制定国家发展计划。由于作出了这些努力，索马里有望根据世界银行和基金组织的重债穷国倡议获得债务减免，关于这一问题的决策点正迅速迫近。

94. 我还欢迎法马约先生和联邦政府公开承诺在 2020 年最后一个季度举行议会普选。但是，我越来越担心无法遵守这一时间表。所有选举利益攸关方必须认真审查选举法案和《政党法》修正案，以实现更广泛的政治接受度，并按照索马里伙伴关系论坛的商定结果，在今年年底前予以颁布。联邦政府、政党领袖和民间社会团体必须弥合在选举方面日益严重的分歧。我欢迎设立国家选举安保工作队，与全国独立选举委员会密切合作，推进选民登记的筹备工作。联合国坚决支持工作队的工作。

95. 我欢迎联邦政府公开承诺在 2020 年 6 月前完成立宪。联邦和各州领导人重启对话对推动解决未决问题并在宪法文本中予以落实也至关重要。与此同时，应迅速启动包容各方的协商，与包括少数群体、妇女和青年在内的社会各阶层协商，确保制定顾及所有索马里人的宪法。

96. 我继续呼吁妇女参政，切实有效地提升妇女在各级政府和社会决策中的作用。妇女在区域选举与和解进程、新生政党和明年全国选举中的充分代表权将是索马里的成功关键。我强调，妇女必须积极参与顺应妇女和女童安全需要的包容各方的安全部门。

97. 我再次鼓励联邦政府设立独立人权委员会，鼓励内阁从速批准关于残割女性生殖器的法律草案。我还敦促议会通过性犯罪法案。

98. 索马里的安全局势和行动环境依然具有挑战性。青年党对索马里安全部队和平民、非索特派团、联合国和国际行为体的持续和系统性袭击令人极为关切。我强烈谴责这些袭击，并向受害者家属表示慰问。我仍然关切平民伤亡，并敦促各方在开展敌对行动中尊重国际人权法和国际人道法。打击索马里境内恐怖主义和暴力极端主义威胁仍然任重道远。

99. 在下谢贝利的最近进攻行动表明，索马里国民军有能力在非索特派团的支持下开始从青年党手中收复失地，并击退青年党的多次反击，捍卫这些成果。联合稳定规划也加强了国际协调机制，应利用这些机制维持并延长过渡。我呼吁国际伙伴继续在这些领域支持联邦政府，并希望此后进一步实施过渡计划。有序落实过渡计划并实现目标亟需进一步组建索马里武装部队。

100. 我仍然极为关切人道主义局势及其对脆弱平民的影响。干旱和武装冲突滋生了越来越多的境内流离失所者，给索马里社会、政府和人道主义行为体造成巨大压力。我呼吁捐助者填补今年供资缺口，将应急工作维持到 2020 年，继续避免 200 多万岌岌可危的索马里人遭遇粮食安全危机。如果没有足够的人道主义援助，这些民众面临重度营养不良和严重粮食无保障，造成极为可怕的后果，特别是对边缘化和流离失所族群而言。

101. 我欢迎法马约先生和肯尼亚总统乌胡鲁•肯雅塔在大会第七十四届会议期间举行会晤，承诺改善肯尼亚和索马里的关系。我希望非洲之角各国加强联系并重新合作，惠及上述活力区域的所有人民。

102. 我感谢非洲联盟、政府间发展组织、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他伙伴继续支持索马里和平建设和国家建设。我赞扬非索特派团和索马里安全部队为索马里和平与稳定作出的英勇努力和牺牲。

103. 索马里与联合国的伙伴关系依然坚固。我感谢我的特别代表詹姆斯•斯旺努力为索马里人民深化这一伙伴关系，使其成为该国持续进步的基石。我最强烈地谴责青年党 10 月 13 日对联合国和非索特派团大院的迫击炮袭击，希望伤者早日痊愈。我感谢联邦政府迅速强烈谴责这次袭击。我赞扬驻索马里的所有联合国工作人员在艰苦条件下的出色工作，并重申决心保障他们的安全和福祉。